

审判责任制的宪法基础与改革逻辑

秦小建

摘要 审判责任制被视为法院体制改革的“牛鼻子”。由于改革任务落实的次序性和阶段性考量,其在法院体制改革整体部署中的定位被淡化,乃至陷入单兵突进的境地,只能依托行政化的方式推进,从而影响了审判权宪法功能的实现。回归“依法独立行使审判权”的宪法规范元点,审判权宪法功能的实现须遵循“独立—专业—责任”的改革逻辑。在此逻辑链条中,审判责任制居于责任一环,通过责任划分推进审判权职责清晰化,以责任追究祛除对审判权运行的干扰,实现“审理者裁判、裁判者负责”之目标设定。并将这一宪法定位具体化为责任标准,据此构造程序主义的责任观,由此形成对审判过程实质化、强化裁判结果与审判过程关联等审判权功能实现机制的责任约束。在此基础上,将审判责任制与宪法体制下审判权监督体系对接,走出导致改革内卷化的“法院(法官)—公众”对立结构,以体制性关联克服局限于法院内部追责所产生的制度繁冗和逻辑错乱。

关键词 审判责任制;法院体制改革;独立行使审判权;审判权宪法功能;宪法体制

中图分类号 D921.1 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2018)05-0144-10

凡属重大改革都要于法有据。对于体制改革而言,尤其应注重宪法基础。这是因为,宪法构造了国家的组织体系,并为处于体系控制下的体制改革设定了改革的规范元点。十八大以来,法院改革一直围绕审判资源配置(员额制和司法人员队伍专业化)、审判职权运行体制(去地方化和以审判为中心的庭审实质化)和审判责任制^①(让审理者裁判、裁判者负责)等体制机制问题展开,是进入体制层面的全面系统改革。全方位的法院体制改革如何凝聚整体方向,从而形成各项改革任务协调并进的良好局面?这需要立足于审判权的宪法规范元点,阐明审判权宪法功能实现的逻辑,在此基础上进行系统规划和周密部署。

在新一轮法院体制改革中,审判责任制被视为“牛鼻子”,发挥着牵引体制改革的作用。然而,由于改革任务落实的次序性和阶段性考量,具体改革任务在整体部署中的定位极有可能被淡化。在审判责任制改革实践中,人们普遍接受了审判责任制是法院体制改革的先锋这一相对笼统的意义阐释,但没有认真思考其在法院整体改革中处于何种结构性地位,需要何种结构性支持。这种单兵突进式的改革,在去地方化和去行政化改革效果尚未显现的背景下,只能以高度行政化的方式推进,由此陷入困境。本文从宪法视角探讨审判责任制改革,试图回归法院体制改革“依法独立行使审判权”的宪法规范元点,审视审判权在宪法体制中的职权安排与功能设置,厘清审判责任制改革与其他改革的系统关联,进而领会审判责任制在法院体制改革中的结构性功能及其限度,在此基础上揭示出改革的整体逻辑、次序步骤和路径安排。

^① 通常称为司法责任制。实际上,宪法中并没有关于“司法机关”的明确表述。并且,作为司法机关的审判机关和检察机关在宪法职权安排及其功能上存在本质的不同,不同的职权运作逻辑和宪法功能安排决定了责任机制的不同。因此,本文主要探讨审判机关的责任制,统一表述为审判责任制。

一、审判权宪法功能实现的递进逻辑

宪法是国家的组织规则和运行规则。根据一定标准,宪法将职权分配给各个国家机构,并对各自的关系进行规范设定,塑造宪法体制。在宪法体制中,各个国家机构各司其职、相互配合,形成分工明确、协调一致的宪法秩序。在中国宪法体制的职权配置中,人民代表大会作为权力机关,产生行政机关、监察机关、审判机关和检察机关,并将人民意志转化为法律意志,交由行政机关执行,形成“立法—执法”结构;审判机关通过审判程序解决在法律实施过程中产生的纠纷,主要承担司法职能;而检察机关则对行政执法和法院司法进行法律监督^[1](P456)。

在宪法体制中,审判机关以裁判纠纷为职责,以公正为目标价值,以“依照法律独立行使审判权”为制度路径。公正价值可具化为“独立—专业—责任”的要素体系,分别依托不同制度依次实现。从价值实现的制度逻辑出发,独立的要义在于排除不当干涉,将现实中的身份、实力、关系等差异阻挡在审判程序之外,让纠纷双方成为具有平等诉权的当事人。在此基础上运用专业的司法技艺,将事先制定的法律无偏私地适用到双方的权利义务判断及其再分配上,定纷止争。在从独立到专业的过程中,责任作为监督机制,是悬于职权行使之上的“达摩克利斯之剑”,它意味着审判过程违反独立和专业价值所承担的不利法律后果。

就其设置逻辑而言,审判权对应于“立法—执法—守法”结构,是法律在遭遇歧义、误解乃至抵抗并形成纠纷后的国家介入。审判权公正价值的实现,意味着内在于法律的公平正义经由纠纷裁判消除了法律的歧义、误解和抵抗,从而落实了法律意志,维护了法律权威,以纠偏的方式彰显了法律的公正正义,实现了审判机关作为法律守护者的宪法功能。这一功能是审判机关作为宪法体制独立机构的根基所在。

对此规范元点的宪法解释,揭示了法院体制改革的整体逻辑、步骤次序和路径安排。十八大以来的法院体制改革明确提出“依法独立公正行使审判权”的目标,贯彻以审判为中心的思路,就是要回归宪法“依法独立行使审判权”的规范元点,通过去地方化、去行政化的综合改革,系统消除影响审判权独立行使的各种障碍;同时为确保审判权独立行使的公正指向,提出以员额制改革优化配置审判力量,形成审判权效能提升的一体两翼格局。

在法院体制改革的整体逻辑中,审判责任制居于“独立—专业—责任”逻辑链条中的责任一环。由此出发,对审判责任制的关注,不能局限于追什么责、如何追责等内部构造问题,而应转向决定内部构造的制度功能研究,即审判责任制在何种意义上、何种程度上推动审判权改革整体目标的实现,哪些目标是其所不能承受的,哪些需要整体部署和系统推进。只有对其在法院体制改革中的能为、限为和不能为有所区分,才能真正领会审判责任制的结构性定位及其功能。

二、审判责任制在审判权宪法功能实现逻辑中的定位

审判权宪法功能的实现遵循“独立—专业—责任”的递进逻辑。审判责任制改革居于责任一环。实践中,正是由于对审判责任制的定位不清,才导致一系列改革难题。厘清审判责任制改革的结构定位,纠正其在改革实践中的逻辑错位,是有效改革的前提。

(一) 审判责任制改革实践的逻辑错位

在“独立—专业—责任”逻辑链条中,审判责任制是独立公正行使审判权的监督机制、问责机制和倒逼机制。围绕这一结构性功能,在法院改革整体逻辑中,审判责任制改革应当厘清如下命题:1. 责任制的前提是独立行使审判权,清晰划分以职责为导向的审判权运行体制改革是审判责任制的基础;2. 责任制对应于有效的法官身份保障,以审判资源优化配置为导向的员额制改革是审判责任制的协同;3. 归根结底,责任制是法院依法独立公正行使审判权的保障机制。作为保障机制,责任制须围绕改革整体目标并配合改革展开。

在法院改革的整体逻辑下,各项具体改革安排正统筹有序地进行。然而,中央整体部署与阶段式分步推进之间的张力,始终是中国改革面临的一个难题。对于地方而言,由于政绩式改革思维等痼疾,其着眼点主要在于如何聚集有限的改革资源短平快地完成阶段式的改革安排,实现中央部署。由此就必然将阶段改革从整体部署中切割出来,淡化改革的整体逻辑,使改革陷入单兵突进的境地。

在最高人民法院《关于完善人民法院司法责任制的若干意见》中,关于法官与审判管理者、监督者在权限与问责的比重和匹配度的规定,有明显的过渡性色彩,对法官的责任追究幅度明显高于与其对应的独立权限和职业保障^[2](P169-174)。这是改革所处的外部环境对整体部署的外在限制,使得整体改革在很大程度上被赋予了更多的期待,即使在中央彰显整体部署决心的背景下,应急式改革的误区依然存在。

一系列热点案件的处理经验表明,在遭遇社会质疑和民意压力时,往往可通过对法官追责来缓解压力,重塑形象,这是任何机制都无法取代的。由此不难理解,审判责任制为何被赋予如此高的期待,为何在改革部署中被安排在优先位序。正如周贇所说的,它本质上是“人民司法”传统的产物,是消解人民生活逻辑和专业逻辑对抗的制度产物^[3](P3-14)。但这种以社会和民众满意为目标的责任追究,却极可能使民众以结果为导向的朴素正义观凌驾于以证据规则、程序主义和法律适用为基础的专业逻辑之上,无疑也就偏离了责任制作独立公正行使审判权的监督机制、问责机制和倒逼机制的结构性功能定位。

在这一点上,中央部署的任何一点迟疑,在地方落实层面都可能被无限放大。当审判责任制的压力疏导功能被地方充分认知后,而中央又明确提出把责任制作改革引领的方向和终身追责的导向时,地方强化审判责任制的政治动力进一步增加。尤其在去行政化、去地方化改革效果还没有完全显现的当下,突出并强化审判责任制只能使其陷入单兵突进的境地,对整体逻辑的偏离越来越明显。

这一境况潜含的问题十分令人担忧。法院体制改革在特定阶段被理解为责任制改革,整体部署的逻辑被淡化,前序改革的成果无法与责任制改革对接,责任制改革也无法获得“独立—专业”的结构支撑。单兵突进的责任制必将陷入孤军奋战的境地,在改革本身遭遇重重阻碍的同时,不仅不能对依法独立行使审判权发挥保障作用,反而还要承受审判权无法独立行使的连锁反应,甚至可能走向以责任来兜底的极端。责任制的这一高度强化,不可避免地导致了追责标准的简单化、追责对象的狭隘化和追责程序的内部化。而承担兜底责任的办案主体所采取的多种责任规避措施,无异于自我放弃审判权(即审理者不裁判),导致保障独立的责任机制反而侵蚀了独立这一悖论。

(二)审判责任制改革的应然逻辑及其实现路径

当下的审判责任制改革一定要谨防这一与整体逻辑脱节甚至是单兵突进的问题。在改革逻辑上,不能错置改革顺序,不能脱离整体逻辑独力前行,更不能在整体改革尚处于推进阶段时就被当作改革先锋。当然,也不能等到前序改革全部完成后再来进行责任制改革。作为渐进式的整体改革,审判责任制应当与前序改革统筹配合,围绕整体改革目标,根据前序改革的核心议题动态性地设置责任制的重点议题,在结构性的意义上促进整体目标的实现。

中央整体部署绝不可能仅仅是阶段式的改革安排,因为那些本质上僵化的静态安排显然无法适应改革的复杂性和变化性。动态的可操作性整体部署,首先应充分预设改革的复杂性,其次设置改革的总体框架及其可能遇到的阶段性议题,再次应该设立必要的改革协调程序和机制,作为应对整体逻辑脱节的总指挥。唯有如此,方能在一定程度上回应整体部署与阶段改革的张力关系,也可及时发现阶段改革的脱节倾向并加以有效抑制。

这种思路较为笼统,但绝非空洞。例如,在推进去地方化、去行政化改革时,责任制就可应对改革所面临的领导干部干预司法的难题,将其纳入责任制范畴。在这个意义上,领导干部干预司法活动、插手具体案件记录通报制度就是责任制的内在构成。以此切入可以发现,对领导干部干预司法的处理,显非

记录通报那样简单。

落实上述思路,须从两方面着力进行制度构造。

一是根据审判责任制的功能定位重塑责任标准。实践中,人们常将审判责任制狭隘化地理解为错案追究制,也由此引发关于错案追究的存废争议与审判责任制改革走向的讨论。其中关于错案追究的一个普遍质疑是,审判主体基于规避责任的心态,往往倾向于以调解结案,或是将裁判权交给上级,从而加剧行政化,并最终导致对审判独立的侵蚀^[4](P4-22)^[5](P55-64)。质疑焦点在于错案认定标准模糊、错案认定主体行政化,致使错案认定及追究反而成为背离审判规律的罪魁祸首。

在逻辑上,审判责任制的目标在于保障审判权独立公正行使。因此,干扰审判权独立公正行使的要素和人员都应被纳入追责范围,就此而言,追责范围就不能局限于办案主体。在制度结构上,围绕去地方化和去行政化展开的责任制改革的工作重点不应是追责,而应是作为责任前提和基础的审判权职责界分,即以责任来祛除职权独立行使的外在干扰。此外,在员额制改革中,责任制改革的重点就应调整为与法官身份保障相对应的职权责任,责任追究配合于员额制下的法官独立办案,即以责任制来内在提升办案主体的职权意识。

在此意义上,所谓错案,实质是审判权运行偏离了宪法体制关于审判权的安排,致使审判权宪法功能在个案中没有被体现。就此而言,从宪法视角理解错案,实际上是一种去繁就简的元点思维,它可超越纠缠于错案认定标准中的专业性与民众朴素结果论的激烈对抗,提供一种常识性的简约标准,即办案主体依法履行了宪法职责,就自然不会被追责。因此,如何建构符合审判权宪法功能的责任标准,构成了审判责任制改革的核心议题。

二是将责任追究从法院系统的内部追究延伸至宪法体制层面。实践中的审判责任制更多是局限于内部追究,其本质是行政化的压力应对策略。其后果是,一方面,因侧重于应急式的压力回应而无视有可能因审判权职责不清所导致的所谓错案,由此可能架空责任标准,忽视了真正应当被追责的外在干扰和内部指令;另一方面,在个案中通过及时的责任追究虽可在短期内弥补司法公信,重塑司法形象,但局限于内部的责任兜底,遮蔽了结构性问题,将可能陷入内卷化困境。

任何职权都应受到监督,责任制是敦促职权有效行使的监督机制。从审判权内部展开的责任追究,也当然指向审判权在宪法体制中的职权安排及其有效行使。从宪法体制的视角来看,宪法体制中审判权与其他宪法职权的关系,决定了法院体制改革的方向。如果不从中国宪法体制的视角来审视改革,注定无法体会中国法院和中国法官所处的政法传统和人民司法语境^[6](P196-208),因此也无法体会法院体制改革所承载的法治与政治逻辑相融合、向现代化审判法治转向的独特进路。在很大程度上,错案追责是对民意压力传递的应急反应,也是遭受质疑时的自我规训和公信力补救机制。这是审判责任制的政治逻辑,通常被视为问题的根源。在人民司法的政法传统下,如何维持政治逻辑下作为终极正当性的审判权与人民信任的联系,同时又不至于因应急式回应而无视审判规律,形成以法官尊荣为代价的无条件妥协,是审判责任制须直面的两难。

这是一种结构性的两难,决定了必须从外在于审判权的宪法体制结构性视角和职权关系设置中寻求化解之道,同时也根本性地体现了改革的中国问题属性。其中最深刻的,恰恰是国家组织和国家治理现代化问题,而这正是中国宪法体制构造的深层命题。任何遗忘这一深层命题的改革注定无效,审判责任制尤其如此。遵此逻辑,下文将从责任标准构造和责任追究对接宪法体制两个方面逐一论述,以明确基于审判责任制改革实现审判权宪法功能的具体进路。

三、程序主义责任观的构建

责任标准是审判责任制的核心。但当下实践中普遍采用的错案标准,是偏向结果考量的,忽视了审判权作为程序机制所具有的程序主义功能,因而也无法对应审判权的宪法功能。有必要立足于依法独立

行使审判权和审判权宪法功能实现这一元点,重构审判责任标准。

(一)从错案标准到职权标准

责任与职责相对应,因此审判责任制对应于依法独立公正行使审判权这一职责。依此逻辑,审判人员未能依法独立公正行使审判权,就应承担审判责任。然而,在现阶段,由于审判职责不够清晰、外部干扰仍然存在等因素,不能独立公正行使审判权并非仅仅是因为审判人员未能依法履行职责。在此背景下,由裁判者负责的责任追究机制就有可能异化为责任推卸机制,裁判者不幸变成责任兜底者。据此而论,审理者裁判这一彰显独立行使职权的设置,构成裁判者负责的前置环节。反之,如果审判权无法独立行使,那么针对裁判者的责任追究,就不符合权责统一原理。

同时,在宪法体制运行层面,即使审判权依法独立公正行使,也可能产生错案,这是反思错案追责制的另一视角。审判权根据证据规则查明事实,依据解释规则适用法律,但由于证据规则和立法规范本身的偏差,无论是事实认定还是法律适用,都可能产生制度性的裁判错误。加之转型期诸多历史遗留问题既无法证据化,也无法进入法律调整范围,致使司法常常无力应对,涉诉涉法信访量攀升。如果因为体制性不畅导致救济无力,由裁判者来担责显然并不妥当。

由此观之,承担责任只限于因审判人员的职业伦理、专业技艺等个人原因导致审判权没能独立公正行使的情形。这一责任标准,可谓宪法的常识性表达。如上所述,宪法为法院体制改革设定了“依法独立公正行使审判权”的规范元点,那么审判责任制作为法院体制改革的内在环节,必然围绕依法独立公正行使审判权展开,责任标准也就因此明晰——审判人员只要依法履行职责,就不受追究^①。

然而,审判人员依法独立公正行使审判权,并不一定符合当事人和民众对裁判结果的朴素认知。如果固守此种职权标准,就可能会因过于倾向专业化而难以与民众理解完全契合,那么是否可能因此加剧审判权与民众的隔阂?在审判监督尚不健全的当下,会不会制造责任遁避乃至产生包庇的空间?而且,纠纷裁判作为一种非此即彼的选择,一定会让其中一方当事人承受不利后果。固守职权标准的责任言说,如何说服败诉一方,进而让各方当事人都感受到公平正义?进而言之,如何通过审判责任制,架构起非此即彼的裁判与各方认同的司法公信之间的联系?如果这些基础问题得不到回答,审判责任制改革的基本思路就不会清晰。

(二)内在于职权标准的程序主义责任观

回答上述问题,关键在于对审判权的宪法安排及其结构性含义的理解。审判权的宪法功能被设定为依法解决纠纷,但其解决方式并非简单的依托国家权威定纷止争。在宪法体制运行过程中,经由民主程序制定的法律是人民意志的体现,行政机关对法律的执行和公民自发遵守法律,都会产生相应的公民义务,但其本质上与公民权利是一致的。遵循“立法—执法—守法”的逻辑链条,公民服从法律就是在服从自己。然而,在现实多元社会,必然存在利益冲突和价值冲突,理想情形不可能实现,而纠纷恰恰是常态性的存在。立足于理想过程,纠纷的产生根本上是因某一主体不服从法律安排所致的,其中缘由在于对法律的误解、歧义乃至反抗。宪法体制在“立法—执法—守法”之外设置司法,意在通过审判程序的展开,将纠纷各方导入程序,对纠纷进行客观的事实认定和法律适用,力图消除当事人对法律的歧义、误解和抵抗,让内在于法律的公平正义再次彰显,进而向理想过程靠拢。就此而言,审判权乃是以纠偏方式彰显法律公平正义的恢复性秩序。

具体而言,审判程序通过如下三个维度来实现恢复性秩序的宪法功能:

第一,祛除现实差异的形式平等。在审判程序中,纠纷解决不再依靠现实实力,它以平等诉权赋予了弱者表达诉求的对等机会,这是感受公平正义的第一步。裁判只注意以证据支撑的过往事实,取胜依靠证据和事先制定的法律,结果不取决于现实实力的强弱。即在程序上,双方当事人都有取胜的可能,关

^① 其实,2013年最高人民法院出台的《关于建立健全防范刑事冤假错案工作机制的意见》中第27条就已经明确了这一标准。

键在于哪一方证据更充分,哪一方更符合法律本意。在此意义上,审判程序亦承担着暴力对抗和平化的秩序功能。

第二,辩论对话过程的情绪释放。在审判过程中,程序创造了纠纷当事人按照一定规则对话沟通的平台^[7](P25),这是程序性共识的要义。在纠纷产生的社会领域,由于利益多元,很难实现和解。因此,通过程序规则设定,排除情感、道德等各种社会影响和偏见,把对话沟通拉回审判程序轨道,在此基础上给予当事人充分表达的机会,并要求进行一定程度的辩论,是当事人说服裁判者的过程;而在充分辩论基础上的要素展示和辩驳,亦是释放不满的过程。

第三,裁判结果与审判过程关联。充分的辩论对话是当事人尝试说服裁判者的过程,但裁判者的结果选择作为程序的终结,必然要对过程要素进行回应。由此必然要求增强裁判的说理性,其意义在于告诉当事人为什么会胜诉,又为什么会败诉^[8](P58-64)。所以,审判过程为什么可以让败诉一方坦然接受结果,原因就在于说理过程实际上向当事人展示了败诉理由,而理由不过就是败诉一方在审理过程中没有满足程序规则。从另一角度而言,这亦是一种对后续行为有警示作用的引导,客观上产生了良好的普法效果。因此,即使最后有一方败诉,对他而言,也至少有被公平对待的机会,有获得胜诉的可能。其败诉非因其他,而是由自身原因所致,这正是裁判结果获得认同的基础。

由此,也可理解为什么要坚持审理者裁判,因为只有置于程序之中的审理者才能亲历现场,才能以更具针对性的理性消解情绪。而审理者不裁判的后果,其实就是裁判过程与审理过程切断,导致裁判结果有可能被预设,亦会导致当事人对司法的不信任,审判程序也就因此失去容纳纠纷、消解不满的实质性功能。

当下很多当事人因不满意裁判结果而上访,即使是胜诉一方也可能这样做,其中固然有利益最大化和偏执的因素,但作为审判机关,必须认真反思审判过程在容纳纠纷、消除不满等方面是否已经做到最好。当然,也只有把这个过程做到最好,才能有足够的底气回应类似上访、上诉乃至舆论指责等问题。

(三)程序主义责任观对审判责任制改革的制度导向

基于此,为实现审判权的宪法功能,就必须对审判程序的充分展开以及裁判结果与审判过程的关联进行制度设计。在这个意义上,审判责任制改革的制度导向很明确,即强化对审判过程实质化、裁判结果与审判过程关联的约束。职业伦理意义上的司法腐败,如果没有反映到审判过程和裁判结果中,就属于法官惩戒和贪腐处理范围。审判责任制首先是底线意义上的审判行为约束,即对故意违反审判程序规定、证据规则运用和法律适用标准,或因重大过失导致裁判错误并造成严重后果的情形,追究责任^①。

不过,底线意义上的审判行为约束仅是一种外在形式的约束。形式标准相对容易达成,关键在于如何以责任制倒逼审判过程,使内在于形式标准的审判过程的实质功能得到彰显,并实现其对裁判结果的约束。作为责任制的施行依据,记录审判过程、阐述裁判结果与审判过程关联的判决书,应当特别强调说理,从而回应审判过程中的事实认定和法律适用争议,并阐明裁判结果的理由。这是最权威的职责履行书面记录,它为审判主体设置了说明职责的明确义务,实质上也就限制了法官恣意审判的空间,为后续可能的责任追究提供了基础性的判断。总而言之,作为审判责任制的两大构成,有效回应审判过程、充分表达裁判理由的判决书,以及从形式标准展开的审判程序监督,承载了审判程序容纳纠纷、消解不满的实质功能,正是让胜诉一方赢得有理有据、败诉一方输得明明白白的机制所在。

就此而言,结果导向的责任追究和压力传导型的责任追究,并非责任追究的方式。二者本质上是法院将压力传递给办案主体,从而导致办案偏离了审判权运行轨道,这也是改革的困境之一。虽然《关于完善人民法院司法责任制的若干意见》第28条对此明确予以了排除,但在改革实践中,这一责任方式的摒弃,需要法院自我担当和自我改革的勇气。这就要求法院能够抵挡得住外来压力,能够为审判人员

^① 在最高人民法院2015年颁发的《关于完善人民法院司法责任制的若干意见》第25-27条中,对此标准及具体情形予以了明确规定,可以说这正是程序主义责任观的体现。

营造出不那么严苛的氛围,而这涉及法院在宪法体制中作为独立国家机构的身份保障。

四、审判责任制对接宪法监督体制

审判责任制承载着对人民负责和对职权负责的双重价值期待,而在民众尚未完全接受科层治理专业逻辑的当下,二者往往存在一定的紧张关系。基于人民司法的政法传统,对人民负责通常占据优势,由此也异化了职权主义的责任标准。将人民司法的政法传统与程序主义责任标准相融合,需要超越审判责任制局限于法院系统内部的狭隘视角,通过将审判责任制对接宪法监督的体制拓展予以实现。

(一)审判责任制改革的内卷化困境及其生成机理

当下的审判责任制改革,总体上局限于法院内部监督机制的建构。在最高人民法院《关于完善人民法院司法责任制的若干意见》设置的责任追究程序中,大体可将这一机制概括为“法院审判监督部门认定——法院监察机构启动——法院院长批准——法官惩戒委员会审议决定”几个环节。人大、政协、媒体和社会的监督并未嵌入其中,仅构成责任追究的线索来源。

这一设计延续了一直以来由社会舆情触动再由法院系统启动的责任追究模式。法院内部主动积极的责任追究,既是弥补公信力、重塑形象的补救措施,在一定意义上其实可算作责任兜底后的软着陆,它以自我消化的方式变相排斥了可能更为严厉的外在责任追究,也在一定程度上避免了审判管理、职业队伍建设等内部问题频繁暴露。

这种局限于内部的责任模式,侧重于应急式的压力回应,往往遮蔽了结构性的积弊。这种情景下,问题必然源源不断地产生,再频繁的内部追责也终究难以有效抑制,于是只能依靠内部机制的不断“创新”和追责强度的不断抬高来应对。这是审判责任制改革为何陷入“钱穆制度陷阱”的逻辑^[3](P3-14)。它将自身与宪法体制针对审判权所设计的监督体系相隔绝,纯粹依托内部行政化推行对外妥协、对下施压的策略,虽在个案中获得了不错的效果,但长此以往,会陷入资源投入不断增加,却不断被内部吸纳无法外化为制度效益,反而滋生破坏审判规律行为的内卷化困境^①[9](P66-67)。

内卷化困境根源于“法院(法官)—公众”的狭隘二元对立结构。在这一对立结构中,由人民司法的政法传统所加持的“公众”占据压倒性的优势,法院倾向于以自我妥协但也带有明显自利倾向的内部责任追究来缓解对立。舆论审判便是极端情形的表现,这其中,司法专业性与民主性、专业逻辑与生活逻辑呈现对抗态势,而偏颇的审判责任制实际上是对舆论审判的助推。

从宪法体制的运行逻辑来看,“法院(法官)—民众”的二元结构因为脱离了宪法体制,并误解了宪法逻辑,而注定陷入对立。它混淆了民众和当事人,也漠视了法院所置身的宪法体制整体视角所具有的二元结构疏导和沟通功能。在中国宪法体制中,依据《宪法》第2条、第3条和第126-128条,可提炼出关于法院在宪法体制中的组织逻辑,即“人民(执政党)—人大—法院—当事人”。在这一规范逻辑中,法院由人大产生,对人大负责,受人大监督;法院承担审判权,负责裁判纠纷,确定当事人的权利义务。

所谓人民司法,并非臆想中的“人民—法院”单向关系,而是蕴含并体现于上述宪法逻辑之中。一方面,人民经由人大形成以法律为代表的国家意志,由人大产生的法院适用法律来裁判纠纷,正是实现人民意志的民主制度结构。另一方面,人民在“法院—当事人”的专业裁判领域中整体隐退,不直接对裁判行为发号施令,但作为人民投射的公众,因共同关注集结为公共领域,对专业裁判发挥基础结构作用^②[10](P128)。在个案中,案件如果被普遍关注,就可因公共意见的汇聚而对裁判形成有约束力的公共舆论^[11](P91, 128)。作为公共舆论的制度化回应机制,人大应当及时反映表达,依托对法院的监督权威促使其作出回应或调整,从而形成“当事人—公众—人大—法院”的民主结构,这也是人民司法逻辑

① 内卷化是指一种靠内部自我复制和某种固定方式再生和维持所实现的“没有增长的发展”,其后果是资源无限投入而没有外化为明显的制度效益。吉尔茨、黄宗智、杜赞奇等人在不同层面上对此概念进行过解析。

② 所谓“基础结构”,即不以决定决策为目的,而只是提供信息方案和民意导向,其目的在于增强决策的回应性。

与宪法逻辑相契合的结构性表达。总而言之,公众参与所形成的公共领域与审判的结构耦合,以及作为公众代表的人大依托主权权威对审判权的监督,构成人民司法的两种主要制度模式,二者在宪法逻辑的整合下各自发挥审判监督的结构性功能,并最终汇聚为制度力量^①[10](P43-53)。

(二) 审判责任制与审判权监督体系的系统关联及其意义

审判责任制作作为监督机制,在逻辑上应与宪法体制下关于审判权的监督体系形成系统关联。在制度构成上,这一体系可表达为“法院内部监察—上诉和审判监督—检察机关法律监督—人大监督”^②。这一监督体系的有效运转,对于化解审判责任制乃至法院改革所陷入的困境,有着突破性的意义:

第一,监督体系以体制性系统关联和权威介入的方式,消解了民主性与专业性、生活逻辑和专业逻辑的二元对抗,并事实上在消解对抗之外设置了二元结构的沟通交流机制。“法院—当事人”遵循司法判断的专业逻辑,当事人如果对专业逻辑的结果不满,首先应当诉诸上诉机制和审判监督机制,在法院系统内对专业逻辑的运用进行监督,构成审判责任制的追责依据。这意味着,消除生活逻辑与专业逻辑的对立,首先需要判断这一对立是否真实存在。经验显示,正是专业逻辑的运用错误,才导致裁判结果与民众情理的对立,而这种情形只需通过上诉机制纠正专业逻辑就可消除对抗^③。

第二,如果某个案件的裁判结果明显失当,引起了社会普遍的关注,此时应当考虑外部介入,而非当下习惯性的专业逻辑妥协。在宪法体制中,外部介入主要是“人大—法院”结构中的人大监督,制度依据在于《宪法》第41条设置的公民监督权和《各级人大常委会监督法》第9条、第34条设置的专项工作报告和询问质询制度,这就事实上形成了“公民监督—公众监督—内部监督—人大监督”的监督体系关联^[12](P61-70)^[13](P80-91)。在人大监督中,法院无须特别向公众灌输让其很难理解甚至会认为有包庇嫌疑的专业逻辑,只须向人大报告。相较于公众,人大本身有足够的能力和资源来支持专业性的理解,并通过转述将它的理解向社会公布,由此就架构了一个裁判专业性和公众理解彼此沟通的桥梁。当然,这一路径的效果还有待观察,但至少可以在对抗的二元结构之外寻找第三条道路,而这是宪法体制明确安排的制度资源,也是消除动辄追究责任的外部替代方案。很显然,停留于内部责任追究的审判责任制构造,如果没有宪法体制的结构性视角,注定在激烈的对抗中徘徊不前。如果能够将整体宪法体制的制度资源按照宪法逻辑导入“法院(法官)—公众”的传统二元结构中,就可借助整体规划下的内外合力超越局限于内部的制度繁冗和逻辑错乱,从而走出“钱穆制度陷阱”和内卷化困境。

就当下改革而言,这一监督体系在现实运行过程中还有两个问题值得关注:一是由于地方经济发展大局的考量,司法活动(尤其是在行政诉讼中)确实存在一定的司法妥协,加之改革攻坚期的总体协调考虑,司法的政策性导向也非常明显^④[14](P112-113)。这一司法妥协,是法院作为宪法体制的构成,围绕特定阶段的国家目标所展开的权宜式调整。其本质是合法性判断对政策实施的妥协,背后是法律与政策在某个具体领域的抵牾。但这一妥协和权宜调整显然偏离了审判权运行的宪法轨道。如果从职权性的责任标准展开,似乎应当追责,但由于涉及国家政策的整体偏向和政府治理压力的转移,由办案主体担责明显不合适,而且这一责任追究也不符合独立行使职权的前提。不过,从责任标准执行的预期和稳定性角度,特殊情况的例外对待,加之对特殊情况判断的不确定性,势必会导致一视同仁的职权标准松

① 有学者对人民司法的各种模式进行了理性分析,但并未从宪法逻辑的角度进行结构性的整合。人民性是组织宪法体制的基础原则,人民司法内在体现于宪法体制的运行逻辑,这是各种制度模式实现整合的基础。

② 值得说明的是,这一提炼没有关注公民监督和公众监督。实际上,公民监督和公众监督作为基础结构,是体系运转的动力基础,但本文主要侧重对宪法体制所设置的国家监督的体系化处理。

③ 司法工作的自我评价与社会评价已经存在较大反差,司法对人伦精神的关怀不够,无疑是导致反差较大的一个重要原因。于欢案正是此种情形的典型例证,一审判决民怨沸腾,但实际上是办案人员没有正确适用正当防卫规则;二审对此加以专业性的纠正,迅速平息了民众情绪,也消解了法律不符合人性的不当指责。

④ 如达玛什卡所言,在以推进社会福利、建设美好生活为己任的“能动型”国家形态下,司法的最终目的在于将国家政策贯彻到法官所审理的案件之中。

动,最终创造责任规避的空间。

在这种两难情景下,必须借助宪法监督体系对审判权的外在监督。其运行逻辑是,在政策性案件中,法院依职权审判如果有损政策效果,则可以以专项工作报告的形式报请同级人大审议,由人大统筹协调。一方面由作为权力机关的人大提前介入这一政策与法律的矛盾,以合宪性审查尝试消除政策与法律的抵牾;另一方面这也是宪法体制中人大作为权力机关整合政府与法院关系的权威彰显。在此基础上,可发展出一种基于“人大—法院”关系的合宪性审查优先移送机制^[15](P26-39)。对法院而言,这是符合其宪法职权定位的有限度司法能动主义的彰显,也是避免自我责任追究这一不利结局的智慧体现。如果能够推广,这一机制完全可以适用于司法化解历史遗留问题,也是消除涉诉涉法信访的体制性道路。

二是国家监察体制改革背景下监督体系如何调整。审判责任制和宪法体制下的监督体系主要是针对审判行为,但是司法腐败与行为失当是表里关系,司法腐败一定影响裁判,但并非全然直接反映在审判行为中。这是实践中常见的责任规避策略。在之前的宪法体制中,检察机关的法律监督,除针对违法审判行为之外,也涉及司法腐败的处理。但检察实践较偏重审判行为监督,在一定程度上忽视了对司法腐败的监督。这种境况无疑是上述责任规避策略的诱因。国家监察体制改革恰恰可以纠正此种偏差。它专职于贪腐监察,与检察机关的法律监督形成“人员—行为”的职权分野,既弥补了司法人员腐败监督的相对真空,也有助于检察机关集中精力展开更符合其定位的法律监督。与此同时,由于司法腐败与审判行为之间的内在联系,有必要建立审判监督体系与监委会的沟通协调机制,形成全覆盖的监督体系,这构成审判责任制体制安排的重点。

重大改革于法有据,蕴含着深刻的改革政治学命题。中国国家组织和国家治理现代化正处于重大转型时刻,在落实改革的整体部署时,由于面临着让人民满意的紧迫压力,通常会整体部署进行必要的权宜调整。单向的“重大改革于法有据”言说难以解释也无法兼容这一改革的政治意蕴。旨在调和政治逻辑和法治逻辑并对此加以体制整合的宪法,是任何重大改革所不能忽视的视角。以“人民—人大—法院—当事人”的宪法体制安排审视审判责任制改革,是审判责任制据以展开的依据所在。它在三个层面上凝练了改革的核心议题:一是避免单兵突进的冒进改革,遵从法院改革的整体部署,配合审判运行机制改革,动态性地设置责任制的改革重点,形成“独立—专业—责任”的协调并进;二是回归审判权的宪法结构功能定位,以保障职权履行和倒逼裁判说理的职权责任标准,强化对审判过程实质化、裁判结果与审判过程关联的制度化约束;三是将审判责任制接入宪法关于审判权的监督体系,正确理解人民司法的宪法逻辑,以体制性的系统关联走出局限于“法院(法官)—公众”二元结构所造成的制度繁冗和逻辑错乱,并在特定条件下以权力机关的介入,架构起法院专业裁判与公众朴素理解的沟通桥梁。

参考文献

- [1] 彭真文选(1941—1990).北京:人民出版社,1991.
- [2] 傅郁林.司法责任制的重心是职责界分.中国法律评论,2015,(4).
- [3] 周贇.错案责任追究机制之反思——兼议我国司法责任制度的完善进路.法商研究,2017,(3).
- [4] 陈瑞华.法官责任制度的三种模式.法学研究,2015,(4).
- [5] 魏胜强.错案追究何去何从?——关于我国法官责任追究制度的思考.法学,2012,(9).
- [6] 周尚君.党管政法:党与政法关系的演进.法学研究,2017,(1).
- [7] 季卫东.法律程序的意义.北京:中国法制出版社,2004.
- [8] 侯猛.中国的司法模式:传统与改革.法商研究,2009,(6).
- [9] 杜赞奇.文化、权力与国家——1900—1949年的华北农村.王福明译.南京:江苏人民出版社,2010.
- [10] 乔万尼·萨托利.民主新论.冯克利,阎克文译.上海:世纪出版集团,上海人民出版社,2009.
- [11] 陈洪杰.人民如何司法:人民司法的政治哲学反思.华东政法大学学报,2015,(1).
- [12] 秦小建.论公民监督权的规范建构.政治与法律,2016,(5).

- [13] 秦小建. 信访纳入宪法监督体制的证成与路径. 法商研究, 2016, (3).
- [14] 米尔依安·R. 达玛什卡. 司法和国家权力的多种面孔——比较视野中的法律程序. 郑戈译. 北京: 中国政法大学出版社, 2015.
- [15] 林来梵. 转型期宪法的实施形态. 比较法研究, 2014, (4).

Constitutional Foundation and Reform Logic of Trial Responsibility System

Qin Xiaojian (Huazhong University of Science and Technology)

Abstract Judicial responsibility system is regarded as the “nostrils” of the reform of the court system. However, due to the orderliness and phase considerations of the implementation of the reform task, its position in the overall deployment of the court system reform has been weakened, and can only rely on administrative methods to advance, thus affecting the realization of the constitutional function of the judicial power. The realization of constitutional function of the judicial power must return to the key point of constitutional norms, i.e., “exercising jurisdiction lawfully, independently and impartially” and follow the reform progressive logic of “independent-profession-responsibility”. In this logical chain, the judicial responsibility system lies on the part of “responsibility”, which cooperates with the operation system reform of judicial power and resource optimization and configuration reform of judgement. The division of responsibilities promotes the clearness of judicial power responsibility; and the responsibility investigation eliminates the disturbance of judicial power operation, so as to achieve “the inquisitor judges and the judicator takes charge”. The constitution should be located in the liability standard and build the responsibility view of proceduralism, thereby to impose liability constraint for realization mechanism of judicial power, such as promoting the substantiation of judicial process, enhancing the correlation between results of judgement and judicial process and so on. On this condition, the judicial responsibility system should be integrated into the judicial power supervision system of constitutional system settings, surpass the “court (judge)-public” confrontation of reform “internalization” dilemma, and ease and construct the communication bridges between court and public, so that fundamentally overcome the system burden and logical confusion which lie in inner court according to institutional system association.

Key words trial responsibility system; reform of the court system; independent exercise of judicial power by law; constitutional function of judicial power; constitutional system

■ 收稿日期 2018-06-15

■ 作者简介 秦小建, 法学博士, 华中科技大学法学院教授; 湖北 武汉 430074。

■ 责任编辑 李 媛